



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del **7 febbraio 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere dei comuni di Bonate Sopra e Bonate Sotto (BG)

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota prot. CdC. n. 751 del 17 gennaio 2024, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri, con la quale i Sindaci dei comuni di Bonate Sopra e Bonate Sotto (BG), tramite il Consiglio delle

autonomie locali (CAL), hanno rivolto alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 27/2024 con cui la questione è stata assegnata alla Ref. Iole Genua per la trattazione nell'adunanza del 7 febbraio 2024;

UDITA la relatrice, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

I sindaci dei comuni di Bonate Sopra e Bonate Sotto (BG), mediante nota a firma congiunta, espongono che i rispettivi comuni hanno stipulato una convenzione per la gestione associata delle funzioni di polizia locale. Rappresentano, inoltre, che sul territorio dei due comuni insiste una strada provinciale, *“di proprietà della Provincia di Bergamo e in “Concessione” ad Anas Spa”*, sulla quale sono stati installati due rilevatori di velocità, entrambi collocati all'interno dei confini del Comune di Bonate Sopra. Tanto premesso, i comuni sottopongono alla Sezione i seguenti quesiti: *“si chiede se sia legittimo che il Comune di Bonate Sopra possa prevedere, attraverso l'atto convenzionale in parola, disciplinante il servizio associato di P.L., di incassare il 100% dei proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni di entrambi i Rilevatori di velocità posti sul proprio territorio, per poi destinarne il 50% al Comune convenzionato di Bonate Sotto. Si chiede altresì se possano essere considerate alla stessa stregua anche tutte le altre sanzioni elevate dal personale di P.L. sui territori convenzionati, tanto da poter prevedere che ogni Comune proceda ad accertare le proprie sanzioni, per poi riversarne il 50% al Comune convenzionato”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'esame delle richieste di parere avanzate dalle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, presuppone che ne sia preliminarmente vagliata l'ammissibilità tanto sotto il profilo soggettivo quanto sotto quello oggettivo (delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG). Ciò in quanto l'esercizio della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti non integra un'attività di consulenza né a carattere generale né su singoli atti a favore degli apparati burocratici degli enti territoriali, bensì un'attività strumentale alla corretta interpretazione delle norme di contabilità pubblica che la Corte stessa, quale organo magistratuale, presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali. Nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi detta funzione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha da tempo esplicitato i presupposti di

ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'ente e dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza dello stesso, non interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso le altre magistrature delle richieste di parere (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Alla luce delle coordinate interpretative fornite dagli organi della nomofilachia contabile, il quesito in esame risulta soggettivamente ammissibile ma, come meglio si esplicherà di seguito, oggettivamente inammissibile.

Ammissibilità soggettiva

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto sottoscritta dai sindaci dei comuni, organi legittimati a rappresentare i rispettivi enti di appartenenza, e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Ammissibilità oggettiva

Di contro, l'istanza si discosta dai parametri di ammissibilità oggettiva declinati nel tempo dagli organi di nomofilachia della Corte dei conti. Il quesito, infatti, non appare formulato in termini generali e astratti e sottende, per di più, una richiesta di vaglio preventivo dei contenuti di una convenzione intercomunale, senza investire la Sezione della cognizione di una questione interpretativa di norme giuscontabili (sull'inammissibilità oggettiva delle richieste di scrutinio dei contenuti di convenzioni tra pubbliche amministrazioni, in specie concernenti il riparto dei proventi derivanti dall'irrogazione di sanzioni pecuniarie, v. anche Sez. contr. Toscana, delibera n. 11/2012/PAR, Sez. contr. Liguria n. 71/2021/PAR, Sez. contr. Lombardia n. 95/2023/PAR).

Occorre considerare, al riguardo, che per orientamento consolidato della giurisprudenza contabile la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di gestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile (SS.RR. in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10). Posto che la *ratio* di tale funzione risiede nell'orientare le autonomie territoriali nella corretta applicazione della disciplina giuscontabile, la stessa può esercitarsi unicamente in relazione a richieste di parere volte ad ottenere l'esame di questioni ermeneutiche di carattere generale e non può investire qualsiasi attività amministrativa dalla quale derivino in qualche modo riflessi di natura finanziaria-

patrimoniale; devono, invece, ritenersi inammissibili i quesiti implicanti valutazioni di casi o atti specifici, tali da determinare un'ingerenza della magistratura contabile nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una relativa compartecipazione all'amministrazione attiva (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006). È stato evidenziato come la dimensione discrezionale delle scelte, tanto al livello legislativo quanto a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, delineino il diaframma che impedisce alla Corte dei conti di intervenire in funzione consultiva (del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Nel tracciare il *discrimen* tra la funzione consultiva come voluta dal legislatore e una non consentita partecipazione della Corte dei conti ai processi decisionali di amministrazione attiva, pur tenendo conto del fatto che una richiesta di parere sottende sempre una fattispecie concreta che vede coinvolta l'amministrazione interrogante, la giurisprudenza ha chiarito che il criterio discretivo ai fini dell'ammissibilità dei quesiti risiede, in positivo, nella prospettazione di un dubbio interpretativo emerso nell'esercizio delle funzioni attribuite all'ente e, in negativo, nell'assenza di qualsivoglia tentativo di coinvolgere la magistratura contabile in un'attività di cura concreta dell'interesse pubblico. Da tale principio discende l'inammissibilità oggettiva di ogni sollecitazione all'esercizio della funzione consultiva finalizzata a conseguire un sostanziale inserimento della Corte dei conti nei processi decisionali dell'ente (cfr., Sez. reg. contr. Campania n. 17/2019/PAR e n. 16/2020/PAR).

Con riferimento alla questione in esame, si osserva che lo strumento della convenzione fra pubbliche amministrazioni - attraverso il quale esse stabiliscono le modalità di attuazione delle proprie convergenti scelte di indirizzo politico tramite la mediazione di specifiche strutture comuni (C. cost. 4 marzo 2019, n. 33), oltre ai relativi rapporti finanziari e ai reciproci obblighi - rappresenta proprio una delle massime espressioni dell'autonomia decisionale e organizzativa degli enti. Non a caso l'art. 42 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) attribuisce la competenza esclusiva nell'approvazione di tali provvedimenti a elevato contenuto di indirizzo politico al consiglio, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente. Così come rientra tra le competenze dei consigli, ai sensi dell'art. 42, c. 2, lett. e), TUEL, l'organizzazione dei pubblici servizi, previa valutazione di una serie di elementi (convenienza economica, conseguenze politiche, interessi pubblici da soddisfare, limitatezza delle risorse) che soltanto l'organo maggiormente rappresentativo della comunità locale può compiere. Va anche considerato, con specifico riferimento al servizio di polizia locale, che la sfera di autonomia degli enti nella declinazione delle modalità di

gestione associata dello stesso è espressamente garantita dalla legge regionale lombarda 1 aprile 2015, n. 6 (*Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana*), che all'art. 8, dedicato alla gestione in forma associata di tale servizio, pone in capo agli enti locali partecipanti l'onere di definire negli atti costitutivi delle forme associative, tra l'altro, i criteri di ripartizione delle entrate derivanti dall'esercizio della funzione (comma 4, lett. d).

Richiamando quanto affermato in un precedente parere di questa Sezione su questione affine (Sez. reg. contr. Lombardia n. 95/2023/PAR), l'ordinamento consente agli organi di indirizzo degli enti, che svolgano in forma associata le proprie funzioni di polizia locale, di definire i criteri di ripartizione delle entrate derivanti dall'irrogazione di sanzioni amministrative secondo valutazioni discrezionali condotte nel rispetto dei limiti segnati dalla legge; a maggior ragione, agli enti stessi spetta l'individuazione in concreto del regime di gestione del demanio stradale di propria competenza, al fine di appurare quale norma sul riparto dei proventi fra enti e sul carattere vincolato dell'entrata risulti concretamente applicabile al caso di specie (per approfondimenti, Sez. reg. contr. Molise, n. 96/2014/PAR).

Sulla base delle considerazioni sin qui esposte, il Collegio che ritiene il quesito posto - nel quale non è dato scorgere una questione ermeneutica dubbia in materia di contabilità pubblica, bensì una richiesta di scrutinio preventivo delle valutazioni di indirizzo politico elaborate dalle amministrazioni coinvolte - sia inammissibile sotto il profilo oggettivo, con conseguente preclusione dell'esame nel merito della questione.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dichiara il quesito formulato dai comuni di Bonate Sopra e Bonate Sotto (BG) inammissibile sotto il profilo oggettivo.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa ai Sindaci dei comuni di Bonate Sopra e Bonate Sotto a cura della Segreteria.

Così deciso nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Il Relatore
(Iole Genua)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
8 febbraio 2024

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)